

Lokaal of nationaal? : het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)

Citation for published version (APA):

van Tilburg, M. (1993). *Lokaal of nationaal? : het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. VNG-Uitgeverij. <https://doi.org/10.26481/dis.19930416mt>

Document status and date:

Published: 01/01/1993

DOI:

[10.26481/dis.19930416mt](https://doi.org/10.26481/dis.19930416mt)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN NABESCHOUWING

Na de eerste helft van de jaren zeventig, waarin de politisering en polarisering van de lokale politiek voorop stond, ontstond in 1986 weer een zekere belangstelling voor de lokale politiek. Met name het veronderstelde geringe lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in dat jaar stond ter discussie. De aanleiding hiervoor was de omstandigheid dat kort na de gemeenteraadsverkiezingen de Tweede Kamerverkiezingen gepland waren. Het idee was dat hierdoor vooral overwegingen van nationale politieke aard de doorslag zouden geven bij de gemeenteraadsverkiezingen. Ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 werd het vermeende geringe lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen aan de orde gesteld. En de lage opkomst bij deze verkiezingen vergrootte de interesse van politici en wetenschappers voor het functioneren van de lokale democratie.

In deze studie hebben wij ons met name geconcentreerd op het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. De centrale probleemstelling luidt dan ook: In hoeverre is er bij de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten in de periode 1974-1990 sprake van lokaal kiesgedrag dat karakteristiek is voor de gemeenteraadsverkiezingen? Allereerst zullen wij de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek presenteren, waarna wij een eindconclusie kunnen trekken omtrent het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen.

9.1 Samenvatting

Lokale lijsten

Bij het bepalen van het lokale kiesgedrag hebben wij verschillende benaderingen gekozen. In de eerste plaats zijn wij de ontwikkelingen in de electorale positie van de lokale lijsten nagegaan, mede in relatie tot die van de gezamenlijke landelijke lijsten en de drie politieke hoofdstromingen daarbinnen. Het uitgangspunt voor deze benadering was dat het stemmen op een lokale lijst een uiting is van lokaal kiesgedrag. Immers, per definitie heeft men niet de mogelijkheid op deze lijsten te stemmen bij de niet-lokale verkiezingen.¹

De electorale positie van de lokale lijsten wordt in eerste instantie bepaald door het aantal gemeenten waarin de lokale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen. In hoofdstuk drie hebben wij op dit punt kunnen constateren dat er sprake is van een afname van het percentage gemeenten waar lokale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Dit geldt met name voor de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Zeeland en in de categorie gemeenten met 3.000 tot 25.000 inwoners. Tegelijkertijd zien wij een toename van het percentage gemeenten waar de nationale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen, met name in de Noord-Brabant en Limburg. Deze toename geldt voor de drie belangrijke politieke stromingen; de confessionele, de progressieve en de liberale stroming. Op basis van deze twee constateringen is het niet verbazingwekkend dat het percentage lokale

lijsten op het totaal aantal deelnemende lijsten is afgenomen, met name in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Deze relatieve afname is sterker in gemeenten met 3.000 tot 25.000 inwoners.

Voor de uitslagen van de partijen op lokaal niveau is het niet alleen van belang in hoeveel gemeenten lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoen, maar vooral ook hoeveel kiezers op basis daarvan op de betreffende partij kunnen stemmen. Er is wat dat betreft een lichte afname van het percentage kiezers dat op een lokale lijst kan stemmen en een lichte toename van het percentage kiezers dat op een nationale lijst kan stemmen. Voorts is er sprake van een toename van het percentage kiezers dat bij de gemeenteraadsverkiezingen een keuze kan maken uit de drie politieke hoofdstromingen. In die zin kunnen wij dus spreken van een pluralisering van de gemeenteraadsverkiezingen.

De uitslagen op landelijk niveau van de lokale lijsten laten in de periode 1974-1990 een daling zien. Deze daling is te constateren in alle categorieën van gemeentegrootte. Nadere analyse bracht aan het licht dat deze achteruitgang met name te wijten is aan de achteruitgang van de lokale lijsten in haar twee bolwerken, de Noord-Brabantse en Limburgse gemeenten. Ten aanzien van de electorale verhoudingen in de gemeenten is er sprake van een afname van het percentage communale gemeenten. Het betreft gemeenten waar 60 procent of meer van de uitgebrachte stemmen op de lokale lijsten zijn uitgebracht. Tegelijkertijd zien wij een relatieve toename van gemengde gemeenten (40 á 60% op de lokale lijsten) en nationale gemeenten (40% of minder voor de lokale lijsten). In zeer sterke mate geldt dit in Noord-Brabant en Limburg en bij de categorie gemeenten met 3.000 tot 25.000 inwoners.

Op basis van het bovenstaande kunnen wij met recht constateren dat de tendens van lokalisering en nationalisering die Dittrich in de periode 1962-1974 constateerde zich slechts gedeeltelijk heeft doorgezet (Dittrich, 1974:216-217). Immers, er is alleen nog maar sprake van een nationalisering van de gemeenteraadsverkiezingen. In tegenstelling tot de periode 1962-1974 betreft deze nationalisering niet alleen de deelname van nationale lijsten, maar tevens de verkiezingsresultaten en de electorale verhoudingen in de gemeenten. Hierbij moeten wij wel aantekenen dat de grootste achteruitgang, die in het percentage stemmen, zich voornamelijk heeft voorgedaan in de Noord-Brabantse en Limburgse gemeenten, waar men vanouds zeer sterk stond. De afname van de traditionele voedingsbodem van de lokale lijsten in deze gemeenten door de maatschappelijke ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande toenemende concurrentie van de landelijke lijsten is hiervoor waarschijnlijk verantwoordelijk (van Tilburg, 1991:162-163).

Plaatselijke stempercentages en trends

Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen wordt echter niet alleen bepaald door de electorale positie van de lokale lijsten. Ook in de verkiezingsresultaten van de landelijke partijen kan een lokale factor zitten. Vandaar dat wij als tweede benadering gekozen hebben voor een vergelijking van de plaatselijke uitslagen van de drie grootste landelijke partijen bij de lokale- en de niet-lokale verkiezingen. Door deze vergelijking zou duidelijk moeten worden in hoeverre er op plaatselijk niveau sprake is van ander kiesgedrag bij beide soorten verkiezingen. Daarmee is niet gesteld dat bij geringe verschillen de lokale verkiezingen genationaliseerd zijn. Daarmee zouden wij immers uitgaan van de onbewezen veronderstelling dat alleen nationale overwegingen de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen bepalen. Wel kunnen wij op basis van de analyse van de uitslagen stellen dat er sprake is van een gering eigenstandig lokaal karakter van de gemeenteraadsverkiezingen.

Op verschillende manieren hebben wij het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in kaart gebracht. Allereerst bleek dat bij de drie partijen een sterke samenhang bestaat tussen de plaatselijke stempercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen en de niet-lokale verkiezingen. Dit gold in iets sterkere mate voor de PvdA en de VVD dan voor het CDA. Werden de gemeenten waar lokale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnamen niet in de analyse meegenomen dan werd voor alle partijen maar met name voor het CDA de samenhang tussen de plaatselijke stempercentages nog sterker. Opmerkelijk was dat PvdA en VVD in 1990 ten opzichte van de overige verkiezingsjaren een relatief geringe samenhang tussen de uitslagen lieten zien.²

Vervolgens hebben wij bepaald hoe groot de invloed van de lokale factor op de verkiezingsuitslagen is. De gemiddelde invloed hiervan op de plaatselijke stempercentages van het CDA is ongeveer 6 procent. Dit betekent dat onder invloed van lokale factoren de plaatselijke stempercentages van het CDA gemiddeld 6 procent hoger of lager zijn dan zonder de invloed van lokale factoren het geval zou zijn. Bij de PvdA is dit 4 à 6 procent en bij de VVD ongeveer 3 procent. Voorts blijkt de invloed van lokale factoren op de plaatselijke stempercentages van met name het CDA te dalen, tot ongeveer 3 procent, als alleen de gemeenten waar lokale lijsten aan de verkiezingen deelnemen in de analyse werden meegenomen. Opnieuw een bewijs dat de plaatselijke stempercentages van het CDA bij de gemeenteraadsverkiezingen relatief sterk beïnvloed worden door de deelname van de lokale lijsten. Als wij de hoogte van de lokale factoren in de verschillende gemeenten relateren aan de plaatselijke stempercentages in deze gemeenten dan blijkt overigens dat de PvdA, vooral in de gemeenten zonder deelnemende lokale lijsten, het sterkst beïnvloed is door lokale factoren. Daarentegen werd het CDA in de gemeenten zonder deelnemende lokale lijsten in nog mindere mate dan de VVD beïnvloed door lokale factoren. Ook bij het bepalen van de gemiddelde lokale factor voor de verschillende partijen blijkt dat in 1990 met name de plaatselijke stempercentages van de PvdA en de VVD in sterkere mate dan voorheen zijn beïnvloed door lokale factoren. Dit betekent ook dat van alle gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1974-1990 de plaatselijke stempercentages van de drie partijen gezamenlijk in 1990 het sterkst beïnvloed zijn door lokale factoren. De absolute verschillen tussen de verkiezingen in de onderzochte periode zijn echter betrekkelijk gering. De relatieve invloed van de lokale factoren schijnt wel geleidelijk toegenomen te zijn vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 1974.

Uit de analyse van de uitslagen in gemeenten met uitzonderlijke stempercentages bleek dat vanaf 1978 bij het CDA en de PvdA vooral gemeenten in Noord-Brabant en Limburg een dergelijke uitslag lieten zien. De aanwezigheid van de lokale lijsten bleek hierbij de beslissende factor. In z'n algemeenheid bleek dat driekwart van de uitzonderlijke stempercentages in de periode 1974-1990 verklaard konden worden door de deelname van de lokale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen. Waarmee nogmaals het belang van deze lijsten voor het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen aangetoond wordt.

De analyse van de plaatselijke trends van de drie grote landelijke partijen in de periode 1974-1990 gaf in grote lijnen dezelfde resultaten te zien als de analyse van de plaatselijke uitslagen. Zo bleek ondermeer dat bij de lokale verkiezingen in vergelijking met de niet-lokale verkiezingen bij de drie partijen sprake was van een grotere spreiding van de plaatselijke trends, een geringere samenhang tussen de plaatselijke stempercentages bij twee opeenvolgende verkiezingen en een groter verschil tussen de plaatselijke trends en de landelijke trend. De verschillen waren echter betrekkelijk gering. Vooral in de gemeenten zonder deelnemende lokale lijsten was slechts in geringe mate sprake van een lokaal karakter van de plaatselijke trends bij de

gemeenteraadsverkiezingen. Bij de analyse van de plaatselijke trends bleek ook dat de plaatselijke trends van het CDA relatief het sterkst worden beïnvloed door de deelname van lokale lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen. In het verlengde van de analyse van de plaatselijke stempercentages zien wij bij de analyse van de plaatselijke trends een lichte stijgende tendens bij het gemiddelde verschil tussen de plaatselijke trends en de landelijke trend bij de gemeenteraadsverkiezingen in vergelijking met de niet-lokale verkiezingen. Tevens zien wij dat in 1990 vooral bij de PvdA sprake is van een opmerkelijke stijging van deze afwijking ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen van 1986. Vooral bij het CDA was overigens sprake van relatief veel uitzonderlijke trends bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een groot deel hiervan is afkomstig uit Noord-Brabantse en Limburgse gemeenten, waar het CDA heeft geprofiteerd van de neergang van de lokale lijsten. In totaal was bijna 80 procent van de gevonden uitzonderlijke trends bij de drie partijen terug te voeren op plaatselijke electorale verschuivingen van lokale lijsten.

Op basis van de analyse van de plaatselijke stempercentages en trends van de drie grote landelijke partijen kunnen wij concluderen dat in de regel op plaatselijk niveau slechts in geringe mate sprake is van kiesgedrag dat karakteristiek is voor de gemeenteraadsverkiezingen. Zowel de plaatselijke stempercentages als trends bij de gemeenteraadsverkiezingen blijken in sterke mate overeen te komen met die van de niet-lokale verkiezingen. Wel kunnen wij in de periode 1974-1990 een lichte stijging van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen constateren. Opvallend is dat de deelname van de lokale lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen een belangrijke factor bij dit lokale karakter is. Dit geldt met name voor het CDA, wier plaatselijke stempercentages en trends in grotere mate dan bij de andere partijen beïnvloed worden door de lokale lijsten. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 zien wij vooral bij de PvdA maar ook bij de VVD een sterkere invloed van lokale factoren op hun plaatselijke stempercentages en trends.

Individueel kiesgedrag en lokale overwegingen

De derde manier om het eigenstandige lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen te bepalen, bestaat uit een nadere analyse en een overzicht van het beschikbare lokale kiezersonderzoek. Allereerst betrof het hier een analyse van het kiesgedrag bij de lokale- en niet-lokale verkiezingen. De gegevens van landelijke kiezersonderzoeken van 1986 geven aan dat ruim 70 procent van de kiezers bij de twee verkiezingen in dat jaar hetzelfde hebben gestemd dan wel van plan waren te stemmen. Beperken wij ons tot de degenen die bij de gemeenteraadsverkiezingen op de landelijke partijen hebben gestemd, dan blijkt afhankelijk van de partij ruim 80 tot meer dan 90 procent van de kiezers dezelfde partij te hebben gestemd. Hiermee wordt duidelijk dat lokale lijsten van relatief groot belang zijn bij het bepalen van het lokale kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen. Deze gegevens worden ondersteund door de resultaten van lokaal kiezersonderzoek in zeven grote gemeenten in 1991.

Zelfs al stemt men dezelfde partij bij de lokale- en niet-lokale verkiezingen, lokale overwegingen kunnen daarbij een rol hebben gespeeld. Uit landelijk onderzoek blijkt dat in de periode 1982-1990 slechts een minderheid van de kiezers haar partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen geheel of gedeeltelijk liet bepalen door de lokale politiek van de partij van keuze. Opmerkelijk is wel dat in 1986 de landelijke politiek van de partij van keuze voor relatief veel kiezers van belang was, terwijl in 1990 juist de lokale politiek aan belang won. Voorts blijkt dat in de regel in kleinere gemeenten de lokale politiek iets meer doorslaggevend was dan in grotere

gemeenten. Uit lokaal kiezersonderzoek in zeven grote gemeenten in 1991 blijkt overigens dat in deze gemeenten in de regel minder dan 5 procent van de kiezers een expliciet lokaal motief noemt voor de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen. Er worden zelfs meer expliciet nationale motieven gegeven. Wel blijkt dat de motieven bij de gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen bij gemiddeld 50 procent van de kiezers niet overeen te komen. Aangezien men bij beide verkiezingen voor het merendeel dezelfde partij stemt en nog meer nationale dan lokale motieven noemt voor de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen, lijken de verschillende motieven bij beide verkiezingen meer samen te hangen met de aard van de gemeenteraadsverkiezingen dan de invloed van de lokale politiek.

Al met al kunnen wij op basis van het lokale kiezersonderzoek concluderen dat er slechts in geringe mate sprake is van lokaal kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen. En ongeveer de helft van de kiezers die verschillend stemmen bij gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen op een lokale lijst gestemd. Voor een minderheid van de kiezers speelt de lokale politiek van de partij van hun keuze een rol bij de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen. In 1990 geldt dit overigens in duidelijk geringe mate dan in 1986, waar de landelijke politiek een relatief grote rol speelde bij de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen.

9.2 Eindconclusies

Uit bovenstaande samenvatting van de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar het lokale kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen kunnen wij een aantal conclusies trekken.

De belangrijkste conclusie is dat er slechts in geringe mate gesproken kan worden van een eigenstandig lokaal kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1974-1990. Dat kunnen wij niet alleen opmaken uit de analyse van de plaatselijke stempercentages en trends bij de gemeenteraadsverkiezingen maar ook uit het beschikbare kiezersonderzoek op dit gebied, ook al heeft dit onderzoek alleen plaatsgevonden in 1986 en 1991. Aanvullend hierbij is de constatering dat in de periode 1982-1990 slecht voor een minderheid van de kiezers de lokale politiek van de partij van keuze van belang is geweest bij de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Een tweede conclusie die wij kunnen trekken is dat de lokale lijsten een belangrijke factor zijn bij het bepalen van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. In de eerste plaats omdat in de periode 1974-1990 nog altijd 12 á 18 procent van de kiezers haar stem uitbracht op een lokale lijst. De achteruitgang van het percentage stemmen op lokale lijsten na 1974 blijkt voor het grootste deel te wijten aan de achteruitgang in Noord-Brabantse en Limburgse gemeenten, de traditionele bolwerken van de lokale lijsten. Deze achteruitgang kan dus niet als een duidelijk landelijk fenomeen beschouwd worden. In de tweede plaats spelen de lokale lijsten een belangrijke rol bij de gemeenteraadsverkiezingen omdat zij door hun deelname de plaatselijke stempercentages en trends van de drie grote landelijke partijen beïnvloeden. In de derde plaats blijkt uit het beschikbare lokale kiezersonderzoek dat in ongeveer de helft van de gevallen dat kiezers een andere partijkeuze maken bij de Tweede Kamerverkiezingen in vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen, men bij de gemeenteraadsverkiezingen op een lokale lijst heeft gestemd.

Een derde conclusie is dat er ten aanzien van het bovenstaande geen grote verschillen tussen de drie grote landelijke partijen zijn. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de analyse van de plaatselijke stempercentages en trends dat het CDA in iets grotere mate beïnvloed werd door lokale factoren dan de PvdA en de VVD. Maar dit geldt echter niet meer als wij rekening houden met de hoogte van de plaatselijke stempercentages van de drie afzonderlijke partijen. De plaatselijke stempercentages en trends van de PvdA zijn in dat geval in iets sterkere mate beïnvloed door lokale factoren. De iets sterkere beïnvloeding van de stempercentages en trends van de PvdA kunnen wij ook constateren als wij het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen bepalen in de gemeenten waar de lokale lijsten niet aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen. Een opmerkelijk verschil is wel dat de plaatselijke stempercentages en trends van het CDA in grotere mate beïnvloed werden door de lokale lijsten dan die van de PvdA en de VVD. Bij de analyse van het individueel kiesgedrag is minder duidelijk een dergelijk verschil te bespeuren. Het CDA blijkt in ongeveer dezelfde mate als de andere grote landelijke partijen erin te slagen haar kiezers op haar te laten stemmen bij zowel de gemeenteraads- als de Tweede Kamerverkiezingen.³

Resultaten uit andere Europese landen.

Uit verschillende onderzoeken blijkt overigens dat ook in andere Europese landen sprake is van een gering lokaal karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van een grootschalig kiezersonderzoek concludeerde Miller dat in 1986 in Groot-Brittannië 85 procent van de kiezers dezelfde partijvoorkeur had bij de lokale verkiezingen als bij de landelijke verkiezingen. Degenen die kenbaar maakte dat men vanuit lokale overwegingen stemde of, nog sterker, degenen die eerder op een persoon dan op een partij stemde bij de lokale verkiezingen, bleken bij de lokale verkiezingen in meerdere mate een andere partij te kiezen dan kiezers voor wie dit niet gold (Miller, 1988;165-172). Tevens wist hij op basis van de nationale politieke voorkeur ongeveer 80 procent van de variatie in de plaatselijke uitslagen van de Labourparty en de Conservatieven te verklaren. Voor de Liberalen was dit percentage 65 procent. In een analyse van de Ierse lokale verkiezingsuitslagen in 25 kiesdistricten in de periode 1967-1985 komt Gallagher tot de conclusie dat er tot op zekere hoogte sprake is van twee verschillende typen van electoraal gedrag bij de Ierse lokale- en niet-lokale verkiezingen. Maar gezien de door hem gevonden hoge correlaties tussen de uitslagen van beide verkiezingen is naar zijn mening lokaal electoraal gedrag echter een aangepaste vorm van landelijk electoraal gedrag (Gallagher:1987;11-12). Denver constateert in zijn onderzoek naar de Schotse lokale verkiezingen in de periode 1974-1986 dat er grote overeenkomsten bestaan tussen de uitslagen van de partijen in de verschillende districten bij twee opeenvolgende lokale verkiezingen. Zijn conclusie is dat het stemgedrag bij lokale verkiezingen vooral een product is van de reacties op ontwikkelingen in de landelijke politiek (Denver;1987;14-15). In tegenstelling tot bovenstaande onderzoeken blijkt uit een onderzoek van Håkansson dat bij de Zweedse lokale verkiezingen in de periode 1973-1985 in toenemende mate sprake is van een lokaal stemgedrag. Hij komt tot deze conclusie op basis van het berekenen van de relatie tussen de nationale en lokale verandering van de plaatselijke stempercentages van de verschillende partijen in de verschillende gemeenten. In 1985 kon bijvoorbeeld maar 30 procent van de variantie in de lokale verandering van de stempercentages voor de verschillende partijen bij de lokale verkiezingen verklaard worden door de verandering van de stempercentages bij de nationale verkiezingen, die overigens op dezelfde dag plaatsvonden (Håkansson, 1987;14-16).

Mogelijke oorzaken

Als wij de mogelijke oorzaken van het betrekkelijk geringe lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen willen bepalen, zijn wij afhankelijk van kiezersonderzoek naar de betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek. Op grond van een secundaire analyse van het beschikbare lokale kiezersonderzoek uit de periode 1974-1990, kunnen wij echter hoogstens tentatieve conclusies trekken. De resultaten van lokaal kiezersonderzoek geven aan dat kiezers minder geïnteresseerd zijn in de lokale politiek dan in de landelijke politiek. Zij beschikken tevens over relatief weinig kennis over de verschillende aspecten van de lokale politiek. Daar staat tegenover dat burgers een betrekkelijk grote interesse hebben voor de gebeurtenissen in hun woonplaats, al strekt zich dit niet uit tot de lokale politiek. Een groot deel van de kiezers blijkt voorts geen duidelijke verschillen te zien tussen de partijen die in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn. Tevens hebben zij het idee dat de lokale politiek veel interessanter zou zijn als die verschillen wat duidelijker waren. Al met al lijkt het kiezersonderzoek erop te wijzen dat de lokale politiek voor veel kiezers weinig (politieke) betekenis heeft. Vanuit dit gezichtspunt is het dan ook niet opmerkelijk dat bij de gemeenteraadsverkiezingen slechts een beperkte groep kiezers zich laat bij hun partijkeuze laten leiden door overwegingen van lokaal-politieke aard. Als de lokale politiek aan (partijpolitieke) betekenis wint, zal deze meer tegenwicht kunnen geven tegen de algemene (landelijke) politieke noties. Het bovenstaande is in overeenstemming met de zogenaamde echoputthese van Key, die inhoudt dat de keuze van kiezers in eerste instantie bepaald wordt door de voorgelegde alternatieven (Key, 1966:2-3). Als er op lokaal niveau volgens veel kiezers geen duidelijke alternatieven worden voorgelegd, is het logisch dat er ook geen duidelijke lokale keuze wordt gemaakt. Veel kiezers laten hun stem bij de gemeenteraadsverkiezingen in dat geval bepalen door de landelijke politiek, waar kiezers wel duidelijke verschillen zien tussen de partijen.⁴

Lokaal kiezersonderzoek geeft aan dat de betrokkenheid bij de lokale politiek enigszins groter is bij kiezers in de kleinere gemeenten. Het zal duidelijk zijn dat deze grotere betrokkenheid niet veroorzaakt wordt door een sterker partijpolitiek karakter van de lokale politiek in deze gemeenten. Waarschijnlijk is een sterkere band met de directe leefomgeving hierbij van beslissende invloed. Deze zorgt er voor dat men in sterkere mate lokale politici kent en eerder met hen in contact komt. Op deze manier staat de lokale politiek dicht bij de mensen. Daarnaast kan een factor van betekenis zijn dat in de kleinere gemeenten de lokale lijsten relatief sterk vertegenwoordigd zijn. Uit onderzoek blijkt onder meer dat met name op kandidatenlijsten van de lokale lijsten in Limburg van oudsher veel personen staan die een sterke band hebben met de lokale gemeenschap (Werkgroep lokale politiek RL, 1986:27). Vandaar dat in 1990 meer dan 60 procent van de stemmen op de lokale lijsten voorkeursstemmen zijn (Kuijer/Koning, 1991:201-202). Kortom, ook de bekendheid van en de band met lokale politici kan een factor van betekenis zijn voor de betrokkenheid van kiezers bij de lokale politiek.

9.3 Nabeschouwing

In de in hoofdstuk 1 vermelde discussie over het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen stond niet centraal in hoeverre er werkelijk sprake was van een gering lokaal karakter. De meeste participanten in deze discussie gingen ervan uit dat er sprake was van een gering lokaal karakter en probeerde van daaruit verschillende maatregelen voor te stellen die vanuit hun visie tot verbetering van de situatie zouden leiden. Kortom, allerlei voorstellen werden gedaan om het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen te versterken. Wij zullen ter afsluiting enkele voorstellen de revue laten passeren en van kanttekeningen voorzien. Uitgangspunt daarbij is, dat als het geringe lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen een negatieve invloed heeft op het democratische gehalte van de lokale politiek, een discussie over mogelijke verbeteringen van het functioneren van de lokale democratie noodzakelijk is. In hoofdstuk acht hebben wij geconstateerd dat burgers in de regel in grote mate betrokken zijn bij hetgeen in hun eigen gemeente gebeurt, maar dat deze betrokkenheid zich niet uitstrekt tot de lokale politiek. En wij hebben geconcludeerd dat door de relatief kleine waarneembare verschillen tussen de partijen op lokaal niveau, het niet opmerkelijk is dat de kiezers zich bij de gemeenteraadsverkiezingen slechts in geringe mate laten leiden door lokale overwegingen bij hun partijk keuze. Uit het bovenstaande is af te leiden dat het versterken van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen door de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek te vergroten op twee verschillende manieren inhoud kan worden gegeven. De betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek zou vergroot kunnen worden door de afstand tussen de burgers en de politici op lokaal niveau te verkleinen. Of anders gezegd, door de lokale politiek een duidelijk gezicht te geven. In de tweede plaats kan gedacht worden aan maatregelen die het politieke karakter van de lokale politiek benadrukken. Immers, een groot deel van de burgers is van mening dat dat de lokale politiek voor hen interessanter maakt. Bij de bespreking van de voorstellen ter versterking van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen zullen wij in het verlengde van het onderzoek met name die voorstellen behandelen waarbij lokale verkiezingen en de keuzemogelijkheden van de kiezers centraal staan.⁵

9.3.1 Andere verkiezingen

Een aantal veranderingen in het kiesstelsel beogen de band tussen de kiezers en de gekozenen en daarmee het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen te versterken. Zo zou bijvoorbeeld de invloed van voorkeurstemmen op de zetelverdeling vergroot kunnen worden. In de huidige Kieswet is een kandidaat met voorkeurstemmen gekozen als hij/zij tenminste de helft van de kiesdeler gehaald heeft. Daarbij worden alle stemmen op de betreffende kandidaat bij elkaar opgeteld. Een vergroting van de invloed van de voorkeurstemmen, bijvoorbeeld door de drempel te verlagen tot 25 procent van de kiesdeler, zou de invloed van de kiezers op de samenstelling van de gemeenteraad kunnen verhogen. Een dergelijke maatregel kan tevens als effect hebben dat kandidaten persoonlijke voorkeursacties gaan voeren (Kuiper/Koning, 1990:198). Een vergroting van de invloed van voorkeurstemmen kan daarmee een bijdrage leveren aan een vergroting van de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek.⁶

Een tweede mogelijkheid om de relatie tussen kiezers en gekozenen te versterken is het invoeren van een districtenstelsel op lokaal niveau. Het zal duidelijk zijn dat dit met name in grotere gemeenten een interessante mogelijkheid is. In dit kader kan ook gewezen worden op de grote interesse van burgers in de gemeente Eindhoven voor het kiezen van gemeenteraadsleden uit hun wijk (65%) en de steun voor een wijkwethouder in Utrecht (47% positief en 32% gematigd positief). De invoering van districten kan gekoppeld worden aan de invoering van het zogenaamde Duitse kiesstelsel. Op nationaal niveau wordt op dit moment naar aanleiding van de voorstellen van de commissie-Deetman gestudeerd op de mogelijkheid van de invoering van dit kiesstelsel (de commissie de Koning). De essentie van dit kiesstelsel is dat men zowel de mogelijkheid heeft om op een landelijke (lokale) lijst van een partij te stemmen als de mogelijkheid om in het eigen district (wijk) op een persoon te stemmen. De beschikbare zetels worden verdeeld op basis van de stemmen op de lijst, waarbij de in de districten gekozen kandidaten voorrang hebben. Het voordeel van dit stelsel is dat de representativiteit van het vertegenwoordigend orgaan niet wordt aangetast terwijl via de kandidaten uit de districten de band tussen kiezer en gekozene meer inhoud kan krijgen. In het verlengde van de discussie over verandering van het landelijk kiesstelsel is het daarom nuttig ook de mogelijkheid van een dergelijke verandering in (grotere) gemeenten aan de orde te stellen.

Het verbieden van de deelname van landelijke partijen

Een vergaande maatregel om het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen te versterken door het kiesstelsel aan te passen, is het verbieden van landelijke partijen om aan de gemeenteraadsverkiezingen mee te doen.⁷ Een voordeel van deze benadering is ondermeer dat de gemeenteraadsverkiezingen niet meer gebruikt kunnen worden als opiniepeilingen voor de landelijke partijen. Tevens zouden zij niet meer sterk beïnvloed worden door landelijke politieke ontwikkelingen. Kiezers zouden gedwongen worden een keuze te maken uit lokale lijsten en partijen. De landelijke politieke partijen zouden niet meer de mogelijkheid hebben om met hun landelijk imago de lokale politieke verhoudingen te bepalen. Zo zou er ruimte komen om de lokale (politieke) verhoudingen tot zijn recht te laten komen.

Tegen deze benadering zijn bezwaren van praktische en principiële aard aan te voeren. In de eerste plaats zal het onmogelijk zijn om (leden van) landelijke partijen te verbieden om onder een andere naam mee te doen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Vooral als partijen op basis van de landelijke politieke ontwikkelingen electorale winst verwachten, zal de neiging bestaan om de band met landelijke partijen te benadrukken, al was het alleen maar in de naamgeving. Daarmee wordt een groot deel van het effect van het verbieden van de landelijke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen teniet gedaan. Het is wel mogelijk om de Kieswet zo te veranderen dat er niet meer de mogelijkheid is voor lijsten om hun naam boven het stembiljet te zetten. Maar een dergelijke maatregel kan natuurlijk in het verkiezingsmateriaal ontdoken worden. Daarbij is van groot belang dat een verbod op het gebruik van namen en/of aanduidingen van partijen in verkiezingsmateriaal niet mogelijk is vanwege de vrijheid van meningsuiting.

Het belangrijkste bezwaar tegen het verbieden van de deelname van landelijke partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen is van principiële aard. In een democratie, waar een vrije keuze van volkvertegenwoordigers centraal staat, dienen kiezers uit te maken wie in een vertegenwoordigend orgaan worden gekozen en niet een wettelijk verbod.⁸ Daarbij is het aan de kiezers om te bepalen of men bij de gemeenteraadsverkiezingen op landelijke partijen stemt. Bij een

verbod ontstaat de eigenaardige situatie dat partijen gestraft worden voor de omstandigheid dat zij kiezers de gelegenheid geven te stemmen op de partij van hun keuze. Nog los van de onwaarschijnlijkheid dat de partijen in het parlement akkoord zullen gaan met een verbod van deelname van deze partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen, is op basis van praktische en principiële bezwaren een dergelijk verbod onwenselijk.

Spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen

Voor al het voorstel om de gemeenteraadsverkiezingen te spreiden kent veel aanhangers. De discussie over het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen is zelfs begonnen met een voorstel van P. Scholten (1986), de toenmalige burgemeester van Soest en huidige burgemeester van Arnhem, om de gemeenteraadsverkiezingen niet meer in alle gemeenten op één dag te laten plaatsvinden maar te spreiden over meerdere data. Onderdeel van zijn voorstel was om de gemeenten de mogelijkheid te geven om eens in de vier á zes jaar gemeenteraadsverkiezingen te houden. Later heeft hij dit voorstel aangepast door te pleiten voor gemeenteraadsverkiezingen per WGR-regio (Scholten, 1987a).⁹ Verschillende deelnemers aan deze discussie over de versterking van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen ondersteunden zijn voorstel (Elzinga, 1986; Drijber, 1987; Derksen, 1990a; Tops, 1990:219; Onderzoeksgroep Lokale Democratie, 1991:111). De vraag is echter of de spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen een groot effect zal hebben op het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen.¹⁰ Deze verwachting is vooral gebaseerd op de veronderstelling dat de landelijke media en de landelijke partijen op deze manier minder aandacht aan de gemeenteraadsverkiezingen zullen en kunnen besteden, waardoor de kiezers in de gemeenten voornamelijk geconfronteerd worden met informatie over de lokale politiek. Wij kunnen echter vraagtekens zetten bij dit verwachte effect omdat een spreiding van de verkiezingen betekent immers ook dat de media en de landelijke partijen hun aandacht kunnen spreiden.¹¹ Dat betekent bijvoorbeeld dat landelijke kopstukken nog gemakkelijker ingezet kunnen worden bij de campagnes van de landelijke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen. En omdat bij spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen regelmatig verkiezingen zullen plaatsvinden, waarbij meestal ook grotere gemeenten betrokken zijn, kunnen deze gemeenteraadsverkiezingen gebruikt worden als opiniepeilingen voor de landelijke politieke verhoudingen. Mocht een spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen toch de door de voorstanders verwachte effect hebben, dan zal dat waarschijnlijk leiden tot een daling van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Door de verminderde aandacht van de landelijke media en de landelijke partijen zal een deel van de kiezers waarschijnlijk uit desinteresse niet gaan stemmen, hetgeen juist een verzwakking van de legitimiteit van de lokale politiek ten gevolge heeft.

Hiermee wordt duidelijk dat een spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen als zelfstandig fenomeen niet de essentie van de zaak raakt, namelijk het versterken van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen door de betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek te vergroten. Natuurlijk heeft de aandacht van de landelijke media en de landelijke campagnes van de landelijke partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen een negatieve invloed op het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. Zij kan deze rol echter met name spelen vanwege de geringe betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek. Daarom kan de spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen hoogstens een aanvulling zijn op maatregelen die deze betrokkenheid vergroten. Zij kan wel een rol spelen als zij gekoppeld wordt aan het functioneren van de lokale politiek. Dit is bijvoorbeeld het geval als na het uiteenvallen van een

college van B&W nieuwe verkiezingen uitgeschreven zouden kunnen worden. In de verkiezingscampagnes bij dergelijke gemeenteraadsverkiezingen zal in ieder geval een lokaal politiek item centraal staan, waardoor lokale kiezers op een duidelijke manier geconfronteerd worden met de lokale politiek. Een dergelijke 'politisering' van de gemeenteraadsverkiezingen vergroot aldus de mogelijkheid van de burgers om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de lokale politiek. In de huidige politieke situatie komen collegecrises weinig voor, maar dat kan veranderen als een aantal maatregelen worden ingevoerd om de lokale politiek te 'personaliseren' en te 'politiseren'.¹²

9.3.2 Meer verkiezingen

De lokale kiezer kan meer betrokken worden bij de lokale politiek door hem meer mogelijkheden te geven om op een eenvoudige en interessante wijze invloed uit te oefenen op de lokale politiek. Eén van deze mogelijkheden is het houden van een lokaal referendum. Formeel bestaat er op dit moment niet de mogelijkheid om een bindend referendum te houden. Wel is het mogelijk kiezers een uitspraak te vragen over een politiek onderwerp waarbij mogelijk van te voren een meerderheid van de gemeenteraad zich moreel heeft verplicht om elke beslissing van de kiezers te accepteren. In een aantal gemeenten zijn dan ook al dergelijke referenda gehouden.¹³ Een voordeel van een referendum is dat kiezers uiteindelijk zelf de mogelijkheid hebben om een beslissing te nemen. Daarmee verdwijnt de onzekerheid of de lokale politiek bereid is de door kiezers gewenste beslissing te nemen. De vraag is echter of na een referendum, dus op langere termijn, de betrokkenheid van de burgers met de lokale politiek vergroot is. Onderzoek naar aanleiding van de referenda in Leiden en Haarlem wijzen uit dat dat niet het geval is. Tenminste, na één experiment met het houden van een referendum is dat niet het geval. De onderzoekers stellen dan ook dat "als het referendum een positieve invloed op de betrokkenheid bij de politiek heeft, dan zou zulks pas op langere termijn en mogelijk na het houden van meerdere referenda echt tot uitdrukking kunnen komen (van Holsteyn/Hillebrand, 1991:115). Het houden van een referendum stelt wel een aantal eisen aan het onderwerp en het draagvlak hiervan. Het is ondermeer noodzakelijk dat het onderwerp zich leent voor een duidelijke vraagstelling. En het moet een onderwerp betreffen dat door een groot deel van de burgers als belangrijk en interessant wordt gezien. Tenslotte is het noodzakelijk dat duidelijk is dat een meerderheid van de gemeenteraad bereid is om de uitslag daarvan te accepteren, hoe deze ook luidt. Daardoor wordt niet het risico gelopen dat de uiteindelijke beslissing van de gemeenteraad niet de uitspraak van de kiezers volgt. Dat zou immers tot gevolg hebben dat kiezers zich in nog sterkere mate zullen afkeren van de lokale politiek. Uit het onderzoek van de onderzoeksgroep Lokale Democratie blijkt in ieder geval dat er bij een grote meerderheid van de kiezers de bereidheid is om aan een referendum mee te doen. De opkomst van 26,7 procent bij het in 1991 in Amsterdam gehouden referendum, geeft echter aan dat men in de praktijk geen al te hoge verwachtingen moet hebben van de opkomst bij een lokaal referendum.¹⁴

De gekozen burgemeester

Naast het houden van referenda staat met name de verkiezing van de burgemeester in de belangstelling in de discussie over het betrekken van burgers bij de lokale politiek.¹⁵ Zoals uit het lokaal kiezersonderzoek blijkt, is de burgemeester veel bekender dan de (overige) lokale

politici. Met name in de grote steden lijkt het persoonlijk element in de lokale politiek nauwelijks aan bod te komen. Dit is vooral van belang in een tijd waarin personen de samenbindende rol van ideologieën lijken over te nemen. Een verkiezing van de burgemeester kan leiden tot een versterking van het lokale politieke profiel van de lokale politiek. Zoals Tops (1992:185) stelt kan een zekere personalisering van de lokale verkiezingsstrijd en een toespitsing van de verkiezingen op de vraag wie burgemeester wordt, de eigenstandigheid van de lokale verkiezingen versterken. Er kan een sterkere samenhang ontstaan tussen de verrichtingen van de lokale politici en de winst of het verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen.

9.3.3 Inhoudelijke verkiezingen

Wij kunnen ons echter afvragen in hoeverre er mogelijkheden zijn voor de lokale politiek groeperingen om zich te profileren, gezien het beperkte takenpakket en de geringe financiële beleidsruimte van de gemeenten. Een vergroting van het takenpakket en de financiële beleidsruimte van gemeenten, gepaard aan een afname van de verschillende regels dienaangaande zal de eigen beslissingsruimte van gemeenten vergroten. Dit kan op twee manieren van belang zijn voor de versterking van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. In de eerste plaats worden daarmee de beslissingen van het gemeentebestuur belangrijker voor de burgers, hetgeen de betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek kan vergroten. In de tweede plaats kan het vergroten van de eigen beslissingsruimte van de gemeenten leiden tot een vergroting van de partijpolitieke verschillen, hetgeen voor een deel van de kiezers interessant is, zoals wij reeds eerder zagen.¹⁶ De achtergrond hiervan is dat bij een grotere eigen beslissingsruimte van de gemeente, politiek-inhoudelijke argumenten een grotere rol kunnen gaan spelen bij de politieke besluitvorming. Daardoor kunnen verschillende lokaal-politieke items ontstaan waarop de partijen met elkaar van mening verschillen. Kiezers worden daardoor niet alleen geconfronteerd met het politieke karakter van de gemeentelijke besluitvorming, maar tevens komen de politieke verschillen tussen de partijen pregnanter naar voren. Daarmee is de basis gelegd voor een meer eigenstandig lokaal kiesgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Het is de vraag of op korte termijn een vergroting van de beslissingsruimte van de gemeenten door een vergroting van het takenpakket en de financiële beleidsruimte gerealiseerd kan worden. Ondanks de beleden steun voor de decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies, is daar de afgelopen jaren weinig van terecht gekomen (Heij/Schrijver, 1991:62-73). Wellicht dat de door het kabinet voorgestelde Decentralisatie-Impuls er wel in zal slagen om een substantieel deel van rijkstaken over te hevelen naar de gemeenten. Gezien de daarbij gehanteerde efficiencykorting zijn er wat de vergroting van de financiële beleidsruimte betreft, weinig positieve ontwikkelingen te bespeuren. Dat geldt met name ook voor de vergroting van het gemeentelijk belastinggebied. Ondanks het voorstel van de commissie-Christiaanse om de onroerend goedbelasting te verdubbelen lijkt op korte termijn alleen het overhevelen van de overdrachtsbelasting naar de gemeenten een kans van slagen te hebben.¹⁷ De vraag is of de voorstellen van de commissie-De Kam voor het invoeren van opcenten op de loon- en inkomstenbelasting, het invoeren van het zogenaamde koppengeld en een aanpassing van de onroerend goedbelasting meer kans van slagen hebben.

Bovenstaande voorstellen zijn bedoeld om de betrokkenheid bij de lokale politiek te vergroten waardoor het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen versterkt wordt. Deze benadering stelt in wezen hoge eisen aan de kiezer. Uitgangspunt is namelijk dat in principe de kiezer geïnteresseerd is in politiek en dat deze interesse zich niet alleen zal uitstrekken over de landelijke politiek maar ook over de lokale politiek. Zoals bijvoorbeeld Berelson constateerde beantwoordt deze zienswijze niet aan de realiteit (Berelson, 1962:305-323). Daarmee wordt duidelijk dat wij niet al te hoge verwachtingen moeten hebben van het effect van de voorgestelde maatregelen. Slechts een deel van de kiezers zal op basis van deze maatregelen bij de gemeenteraadsverkiezingen een meer bewuste lokale partijkeuze maken. Aangezien een geringe betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek en het daarmee samenhangende geringe lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen vanuit democratisch oogpunt een onbevredigende situatie is, blijft het echter wenselijk te streven naar een zodanige verandering van het lokale politieke systeem dat een bijdrage wordt geleverd aan het versterken van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen.

NOTEN

¹ Hierbij gaan wij voorbij aan het feit dat in verschillende provincies bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten de mogelijkheid bestaat om op samenwerkingsverbanden van lokale lijsten te stemmen. Tevens houden wij geen rekening met het feit dat niet alle kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen op de partij van hun keuze kunnen stemmen aangezien deze partij in de betreffende gemeente niet aan de verkiezingen deelneemt. Aangezien in 1990 echter bijna alle kiezers hun stem konden uitbrengen op één van de drie politieke hoofdstromingen, is deze factor slechts van gering belang. Anders gezegd, slechts weinig kiezers werden gedwongen op een lokale lijst te stemmen omdat in de betreffende gemeente geen partij deelnam die in het politieke spectrum dicht bij de eigen partij stond.

² Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven kan dit gedeeltelijk het gevolg zijn van het relatief grote verschil tussen de data van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en de Tweede Kamerverkiezingen van 1989.

³ Daarbij moeten wij ons wel realiseren dat deze gegevens enkel afkomstig zijn van kiezersonderzoeken uit 1986 en 1991.

⁴ Harrop en Miller merken in dit kader op:

"But their is no point in castigating the voters failing to hold their elected representatives responsible. They use elections to send a message to what is, in their (and our) view, the real seat of government power. Criticism should be reserved for those who set up elected offices which lack real discretionary power."

Harrop en Miller (1987:94).

⁵ Bij het overzicht van maatregelen ter versterking van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen moeten wij ons realiseren dat met name de maatregelen die het politieke karakter van de gemeenteraadsverkiezingen versterken, een groter effect zullen hebben op de betrokkenheid van de kiezers bij de lokale politiek in grote gemeenten dan in kleine gemeenten. Gezien de aard van de problemen in de steden, zal een maatregel zoals bijvoorbeeld de vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte van groter belang zijn in deze gemeenten dan in kleinere gemeenten.

⁶ Gezien het feit dat bij de laatste herziening van de Kieswet een voorstel tot verlaging van de voorkeursrempel tot 25 procent van de kiesdeler met grote meerderheid verworpen is, lijkt een dergelijke wijziging op korte termijn niet te realiseren. Een amendement van die strekking van het D66-Kamerlid Kohnstamm kreeg alleen de steun van de fracties van D66, PPR en PSP.

⁷ Met name Bordewijk (1991:58) heeft de positieve effecten van een dergelijke maatregel naar voren gebracht. Zie ook Derksen (1990b:12), die sterk de nadelige gevolgen van de deelname van landelijke partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen benadrukt.

⁸ Zelfs ten aanzien van niet-democratische partijen ken men zich afvragen of de democratie ermee gediend is als deze partijen worden verboden, waardoor zij niet aan de verkiezingen kunnen deelnemen. Zie hiervoor onder meer: Elzinga (1982:143-147) en Eskes (1988:565-588).

⁹ Indeling van de Nederlandse gemeenten in 59 samenwerkingsgebieden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹⁰ Wij gaan hier voorbij aan de omstandigheid dat slechts een kleine minderheid van de Tweede Kamer bij de herziening van de Kieswet in 1989 een voorstel voor een onderzoek naar de spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen ondersteunde, waardoor op korte termijn een verandering in die richting niet reëel lijkt. Het betreffende voorstel, ingediend door het D66-kamerlid Kohnstamm, kreeg de steun van de fracties van D66, PPR en PSP.

¹¹ Dat de verschillende gemeenten door de spreiding van de gemeenteraadsverkiezingen meer aandacht zullen krijgen van de landelijke media wordt door Bordewijk (1991:58) als een voordeel beschouwd. Daarvoor moet volgens hem wel de gemeentelijke issues centraal staan in de berichtgeving.

¹² In dit opzicht is het interessant dat in Amersfoort en Utrecht, twee steden waarbij de gemeenteraadsverkiezingen in het teken stonden van een belangrijk lokaal politiek item, in 1991 te maken kregen met een collegecrisis. In beide gevallen werd D66 die zich in beide steden gekeerd had tegen bestaande plannen om respectievelijk het Amersfoortse centrum grootschalig te vernieuwen en een sneltram door de Utrechtse binnenstad te laten lopen, na een grote winst bij de verkiezingen in het college van B&W opgenomen. In Amersfoort trad men zelf uit het college, terwijl men in Utrecht uit het college werd verwijderd.

¹³ In 1990 is in de kern Welsum van de gemeente Olst via een referendum aan de kiezers voorgelegd of men tot de provincie Overijssel of Gelderland wilde behoren. In 1991 is er in Haarlem gestemd over de bestemming van een polder voor woningbouw; in Leiden over de openingstijden van de horeca in de binnenstad; en in Vlaardingen

over het houden van referenda. In 1992 is in Amsterdam een referendum gehouden over het toelaten van autoverkeer in de binnenstad.

¹⁴ Men kan zich echter afvragen of de gebrekkige organisatie van het referendum in Amsterdam niet mede geleid heeft tot de lage opkomst. Zie hiervoor bijvoorbeeld: Elzinga (1992a), De Amsterdamse mislukking zal andere experimenten besmetten.

¹⁵ Naar aanleiding van de bespreking van het rapport Deetman in de Tweede Kamer staat dit punt momenteel nog op de politieke agenda. Het maakt deel uit van het werk van de commissie van Thijn die zich beraadt over het functioneren van de lokale democratie.

¹⁶ Een stimulerende rol kan hierbij gespeeld worden door de lokale radio en met name de lokale TV. De lokale radio en TV kunnen immers de zichtbaarheid van lokale politici vergroten, waardoor de afstand tussen burgers en lokale politici verkleind kan worden. De lokale politiek krijgt daarmee een eigen gezicht. Tegelijkertijd worden daarmee de lokale politici gedwongen zich meer rekenschap te geven van de manier waarop zij zich presenteren aan de burgers. De indruk bestaat dat de lokale politici zich door de sterke nadruk op de bestuursinterne activiteiten een 'beleidstaal' hebben eigen gemaakt waardoor communicatie met de burgers een probleem is geworden (Onderzoeksgroep Lokale Democratie, 1991:106-108). Tevens kan de lokale TV ingeschakeld worden om de participatie van de burgers te vergroten (van Engelen, Experiment met lokale TV in Dordrecht prikkelt de participatie, 1990; Mendel, Experimenten met teledemocratie noodzakelijk voor moderne democratie, 1992).

¹⁷ Gebaseerd op: Havermans (1989:99-100) en: Europese eenwording leidt tot zwaardere lokale lastendruk, *Binnenlands Bestuur*, nr. 47, 22-11-1991, p.8.

SUMMARY

During the municipal elections of 1986 a discussion arose about the local character of these elections. The main question in this discussion was whether or not, over the heads of local politicians, through municipal elections an opinion was expressed about the performance of national politicians. If this would be the case local elections could be described as a rather arbitrary intervention in the local political balance. Basically this means that the electorate would give a formal instead of a material mandate to their representatives to implement their political program. Proceeding from this point of view, it is important to determine the local character of municipal elections in the dutch municipalities. Hence the central thesis of this dissertation is: to what extent are the municipal elections of the period 1974-1990 determined by local voting behaviour that is characteristic for these elections.

Chapter 1, which is the introductory part of this study, will focus on the above-mentioned setting of the study. Furthermore, the central thesis will be formulated and the set-up of the research will be presented. There are only relatively few useful results of local electorate survey available. Therefore an analysis of the results of the municipal elections will be used to determine to what extent one can speak of a local character of municipal elections. The results of local electorate survey that are available though, will be used to gain an insight into the engagement of the electorate in local politics.

Chapter 2 will subsequently draw the formal framework in which municipal elections take place. For the purpose of analysis an overall picture of the arrangement of municipalities (841 in 1974 and 647 in 1990) according to province and size of municipality is included. Furthermore, the list of candidates is divided into local and national lists. In regard to the national lists we subsequently characterize confessional, progressive, and liberal lists. As to the local lists specific attention will be given to the different ways in which local lists are classified in literature.

The central issue in the second part of this study is the electoral position of local and national lists. The background of this overview is that by definition local lists are a local element in municipal elections. Chapter 3 will first of all pay attention to the participation of local and national lists to municipal elections. In general various lists and parties do not participate in the elections in all the municipalities. Therefore participation influences the election results and hence the degree of which one can speak of local voting behaviour which is characteristic for municipal elections. The research shows that within the period examined the percentage of local lists has decreased in relation to the total number of participating lists. Furthermore, it shows that local lists have participated in the local elections in relatively less municipalities. In this regard we can speak of a delocalization of municipal elections during 1974-1990. Likewise we can assess a process of nationalization of municipal elections. This is because, in addition to the rise of the national lists in the total number of participating lists, national lists have started to participate in more municipalities. This increase has particularly been identified in Noord-Brabant and Limburg, the two southern provinces where local lists are strongly represented from way back. In addition it turns out that each of the three different national political movements participate in relatively more municipalities. Since more voters are able to make

a choice out of one of these political movements we can speak of a party political pluralization of municipal elections.

In chapter 4 we will fix our attention on the election results of the local and national lists. The research results indicate that during 1974-1990 the election results of local lists deteriorated in favor of national lists. This nationalization of municipal elections happened not only in regard to the compound election results on the national level but also on the local level. After all, there are more municipalities where the local lists got a lower percentage of votes in 1990 compared with 1974 than there are municipalities where these local lists got a higher percentage of votes. This picture prevails very strongly in Noord-Brabant and Limburg.

The electoral position of the local and national lists is not the only element which gives an insight into the local character of municipal elections. The local percentages and trends of the national political parties can also show local voting behaviour in relation to municipal elections. That is why part 3 of this study analyses the local election results of the three largest national political parties, which are the christian-democratic CDA, the social-democratic PvdA and the liberal VVD. Chapter 5 presents first of all an analysis of the local voting percentages. This analysis is established by a comparison of the local voting percentages in local and non-local elections. Therefore it is important to determine more explicitly which factors play a part in the differences between the local voting percentages of both types of elections. Particularly the participation of the local lists seems to be an important factor in explaining this difference. Subsequently the local character of the municipal elections has been mapped by various methods. The results of these analyses show that the influence of local factors on the local voting percentages is rather small. For example, there seems to be a very strong correlation between the local voting percentages in local and non-local elections. The connection is almost perfect in municipalities where local lists do not participate in municipal elections. As a result, the local element in the local voting percentages of the three national parties is for a relatively large part determined by the participation of local lists. This goes to a larger degree for the CDA than for the two other parties. In regard to the investigated period one can determine however a slightly rising tendency regarding the local contents of municipal elections.

Subsequently, in chapter 6 the local trends of the three national political parties will be analyzed. Also regarding this analysis several methods of research have been used. The results of these various interpretations support the main features of the conclusions which are based on the analysis of the local voting percentages in the previous chapter. This means that only to a small degree one can speak of a local character of the municipal elections. It also means that an important part of the local element in these elections is caused by the participation of local lists in municipal elections.

Contrary to the preceding sections part 4 of the dissertation focuses on the analysis of local electorate survey. Thereby we concentrate on the behaviour of the individual voter in local elections. An additional analysis of the available electorate survey shows that in 1986 about 70 percent of the voters voted for the same party in municipal and parliamentary elections. Leaving local lists aside this percentage turns out to be 80 to 90 percent. Research in seven large municipalities in 1991 provide similar percentages. It also turns out that for only a minority of the voters the local policy of the party of their choice was decisive with respect to their party choice in municipal elections. In sum, the results of the available local electorate research also

sustain the conclusion that for only a relatively small section of the voters local politics was of overriding importance concerning their party choice in municipal elections.

Such a conclusion arises the question as to what extent citizens are concerned with local politics. Chapter 8 presents an overview of the available electorate research in order to offer more insight into this question. Among other things this overview shows a distinctively lower interest in local politics compared with national politics, though voters show a relatively large interest in news from their own municipality. The knowledge of local politics is also minor, although this is contrasted with more confidence in local politics than in national politics. Furthermore, people expect to be able to exert more influence on politics on the local level. The available information shows though that in smaller municipalities the involvement in local politics is higher than in larger municipalities. The identified differences, however, are not large and it is impossible to establish a clear connection between the differences in the municipalities with respect to the different aspects of involvement of the citizens into local politics. Therefore we cannot identify various local political cultures.

The last chapter, which is chapter 9, presents an overview of the conclusions drawn in the other chapters. The final conclusion is that only to a small degree one can speak of a local voting behaviour which is characteristic for municipal elections for the period 1974-1990. Particularly the participation of local lists is an important local factor in municipal elections. Furthermore, it appears that in regard to the above no large differences exist between the three largest national political parties. Then, based on the results of the available electorate survey the hypothesis is formulated that the involvement in local politics and thereby the local character of municipal elections can be raised by increasing the party political differences at the local level and by paying more attention to the connection between local politicians and citizens. Starting from this point of view various proposals which could enhance the local character of municipal elections are discussed.